CONSULTATION SUR LE NIVEAU D'IMMIGRATION

ASPECTS LÉGAUX ET RÉGLEMENTAIRES DE L'IMMIGRATION AU QUÉBEC

Cette publication a été éditée par la Direction des communications
du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration
355, rue McGill
Montréal (Québec)
H2Y 2E8

Dépôt légal - 1er trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-12786-2
ISSN 0831-0335
©Gouvernement du Québec, 1986

C'est en 1968 que le Québec crée un ministère de l'Immigration et affirme ainsi sa volonté d'intervention dans le domaine (Loi du ministère de l'Immigration, 1968, chapitre 68). Au début, les pouvoirs du Québec dans ce secteur de compétence partagée (Article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique) sont très limités et l'objectif prioritaire vise à favoriser une intégration harmonieuse des immigrants à la majorité francophone. Tout au long de la décennie suivante, le Québec s'efforcera d'accroître ses capacités d'intervention tant au plan du recrutement et de la sélection qu'en ce qui a trait à l'accueil et à l'établissement.

Il faudra néanmoins attendre jusqu'en 1978, au moment de la signature de l'Entente Couture-Cullen, avant que le gouvernement québécois acquiert des pouvoirs élargis en matière de recrutement et de sélection des ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir sur son territoire. Certes, l'admission demeure du ressort de la juridiction fédérale, cette dernière touchant un ensemble de formalités destinées à assurer le contrôle des frontières, et le Québec reconnaît les catégories d'immigrants de la loi canadienne. Par contre, il est maître d'oeuvre en ce qui concerne le volume et la sélection des immigrants. Cela se traduit par une révision de la Loi du ministère de l'Immigration (lequel deviendra en 1981 le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration) et par l'élaboration d'une réglementation québécoise sur l'immigration.

En vertu de la Loi du ministère, le ministre responsable de l'immigration a pour fonction "d'informer, de recruter, de sélectionner les immigrants, de rendre possible leur établissement et d'assurer leur intégration harmonieuse au sein de la société québécoise et plus particulièrement de la majorité francophone".

Les modifications apportées en 1978 précisent par ailleurs les nouveaux pouvoirs et obligations du Québec en matière d'immigration. Le ministre est désormais responsable de définir des objectifs quant au nombre de ressortissants étrangers admissibles au cours d'une période donnée en tenant compte, notamment, des besoins démographiques, économiques et socio-culturels du Québec. Les ressortissants étrangers qui désirent s'établir au Québec à titre

permanent doivent, quant à eux, présenter une demande en ce sens et c'est après examen de la demande que le ministre délivre un certificat de sélection si le requérant satisfait aux conditions et critères de sélection déterminés par règlement.

En ce qui a trait à la sélection des candidats à l'immigration, il faut distinguer les trois catégories d'immigrants définies par le règlement puisque les critères de sélection applicables diffèrent selon la catégorie: membres de la famille, ressortissants étrangers qui sont dans une situation particulière de détresse, immigrants indépendants.

CATÉGORIE DE LA FAMILLE

Par catégorie de la famille, on entend un candidat à l'immigration qui, par rapport à un résidant du Québec, est:

- son conjoint ou son enfant célibataire âgé de moins de 21 ans;

- son père, sa mère, son grand-père ou sa grand-mère âgé de 60 ans ou plus;

- ces mêmes personnes âgées de moins de 60 ans, si le candidat et son conjoint sont incapables d'exercer un emploi ou s'il est veuf;

- son frère, sa soeur, son neveu, sa nièce, son petit-fils ou sa petite-fille, orphelin, âgé de moins de 18 ans et célibataire;

- son fiancé;

- une personne mineure que ce résidant du Québec a l'intention d'adopter et qu'il peut adopter en vertu de la Loi de l'adoption;

- un parent, indépendamment de son âge ou de son lien de parenté avec le résidant du Québec si ce résidant n'a pas

de conjoint, d'enfant, de père, de mère, de grand-père, de grand-mère, de frère, de soeur, d'oncle, de tante, de neveu ou de nièce qui soit résidant au Québec ou dont il puisse se porter garant conformément à la réglementation prévue à cet effet;

- enfin, fait aussi partie de la famille, depuis 1978, indépendamment de son âge, de son état matrimonial, ou de sa capacité d'exercer un emploi, le père ou la mère d'un citoyen canadien domicilié au Québec qui s'en porte garant.

Tout ressortissant étranger appartenant à la catégorie de la famille voit sa demande examinée en première priorité. Aucun critère de sélection n'est applicable si ce n'est l'engagement financier du garant, et encore là, aucune norme financière n'est appliquée s'il s'agit du parrainage du conjoint ou d'un enfant célibataire âgé de moins de 21 ans. Dans les autres cas, on évalue si la personne qui s'engage par écrit auprès du ministre à se porter garant du ressortissant étranger pour une période maximale de 10 ans dispose d'un revenu lui permettant de répondre à cet engagement. Pour ce faire, la réglementation québécoise modifiée en septembre 1984 (décret 2057-84) demande de vérifier si cette personne dispose, et disposera pendant la durée de l'engagement, d'un revenu annuel brut au moins égal à un revenu de base établi à l'intérieur du règlement auquel est additionné un montant pour couvrir les besoins essentiels de la personne à charge définis aussi par règlement.

Par ailleurs, les candidats de cette catégorie doivent aussi rencontrer les exigences relatives à la santé et à la sécurité, exigences dont l'application relève du gouvernement fédéral.

Soulignons enfin que le Québec adhère de par sa loi et sa réglementation au principe de la réunification des familles et s'engage à faciliter la venue des immigrants faisant partie de cette catégorie. L'immigration familiale doit donc être perçue comme un

mouvement induit, déjà déterminé par les flux migratoires antérieurs. En conséquence, l'exercice annuel de détermination des niveaux d'immigration se résume, pour cette catégorie, à établir une prévision conformément à la réglementation.

LA CATÉGORIE DES PERSONNES EN SITUATION DE DÉTRESSE

Pour être accepté par le gouvernement du Québec en tant que ressortissant étranger qui se trouve dans une situation particulière de détresse, ce requérant doit:

a) être reconnu au sens de la Loi concernant l'immigration au Canada, comme un réfugié au sens de la Convention des Nations unies [1];

b) faire partie d'une catégorie de ressortissants étrangers reconnue par règlement comme:

   i) craignant avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques et qui ne serait par exclu de l'application de la Convention à cause d'un crime ou de gestes personnels;

---

1 Rappelons qu'au sens de la Convention des Nations unies (1951) et du Protocole (1967) qui s'y rattache, Convention à laquelle le Canada a adhéré en 1969, l'expression "réfugié au sens de la Convention" désigne toute personne "qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays, ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner".

ii) se trouvant hors du pays de sa résidence à cause d'une querre, de troubles civils ou d'un changement de réqime politique et est incapable de retourner vivre dans le pays de sa résidence parce qu'il craint avec raison que sa sécurité personnelle ne soit mise en danger;

iii) ou étant victime d'un cataclysme naturel qui a détruit l'environnement de son lieu de résidence;

c) est, en vertu de la modification apportée à la réqlementation québécoise en mai 1982 (article 18c) dans une situation de détresse telle qu'il mérite une considération humanitaire du fait que:

i) son bien-être physique, mental ou moral de même que celui de sa famille léqalement au Québec se retrouveraient fortement perturbés s'il ne pouvait demeurer ou venir au Québec;

ii) sans être un résidant du Québec, il s'est intéqré à la collectivité québécoise et représente un apport certain à cause notamment de son emploi, de sa profession, ou de son activité économique ou artistique;

iii) sa sécurité physique se trouverait menacée notamment à cause de risques d'emprisonnement, de torture ou de mort, s'il ne pouvait demeurer ou venir au Québec.

La réqlementation québécoise rejoint par les deux premiers types de situation de détresse la définition canadienne de la catéqorie des réfuqiés. En effet, la Loi de 1976 et les règlements entrés en viqueur depuis 1978 envisaqent deux situations reliées à l'immiqration humanitaire: le cas des personnes qui demandent de se faire reconnaître comme "réfuqiés au sens de la Convention" ainsi que le cas de personnes assimilées de par leur appartenance à des catéqories de personnes déplacées ou persécutées, catéqories qui sont définies par règlement.

En ce qui a trait à la reconnaissance du statut de réfuqié au sens de la Convention, il faut noter que le Québec est totalement exclu du processus administratif d'examen des demandes individuelles, allant de l'interroqatoire initial jusqu'à la révision possible par la Commission d'appel.

Si l'Entente Couture-Cullen laisse place à certaines zones grises en ce qui a trait à la sélection des personnes revendiquant le statut de réfugié au sens de la Convention, il faut souligner par ailleurs la préoccupation qu'a eue le Québec de développer une expertise et des moyens d'actions reliés à l'immigration humanitaire, aussitôt acquis les pouvoirs en matière de recrutement et de sélection. Il a voulu entre autres se donner la possibilité de sélectionner comme immigrants des individus qui, sans se qualifier comme réfugiés au sens de la Convention, se trouvaient dans une situation méritant des considérations humanitaires. C'est finalement en mai 1982 que le M.C.C.I. amende sa réglementation et ajoute un troisième volet à la catégorie des personnes se trouvant dans une situation particulière de détresse (article 18c) qui permet au ministre de sélectionner ces personnes en vertu de son pouvoir discrétionnaire. Bien que dans ces cas humanitaires, l'attribution de la catégorie d'immigrants par le gouvernement fédéral demeure problématique, plusieurs de ces personnes se trouvent admises à un titre autre que celui de réfugié.

Quant à la catégorie des personnes déplacées ou persécutées reconnue par règlement, la réglementation québécoise établit trois grandes catégories de personnes désignées: les Indochinois, les exilés volontaires de l'Europe de l'Est et les Latino-Américains. L'Entente spécifie que le Québec est responsable de leur sélection. En raison des motifs qui provoquent la demande d'immigration de ces personnes, il convient évidemment, au cours des procédures de sélection, de faire preuve de souplesse, d'humanité et d'ouverture d'esprit. D'ailleurs aucun critère de sélection proprement dit n'est applicable à la catégorie des réfugiés et autres ressortissants en situation particulière de détresse. On s'assure néanmoins que le requérant a des chances raisonnables de pouvoir s'intégrer avec succès à la collectivité québécoise et on prend en considération, à cet effet, l'aide qui pourrait lui être offerte au Québec: la présence d'amis ou de parents au Québec, divers programmes d'accueil actuellement disponibles à leur intention, l'aide de divers groupes bénévoles. Toutes ces personnes sont admises en vertu de la catégorie réglementaire d'admission telle que définie par la loi fédérale et peuvent donc se prévaloir des mesures d'établissement appropriées à leur situation.

Outre les catégories désignées, il est aussi possible de mettre en oeuvre un programme spécial destiné à alléger les critères de sélection pour un groupe pour lequel interviennent des considérations humanitaires, comme par exemple les programmes destinés aux Libanais et aux Iraniens. Les immigrants acceptés en vertu des programmes spéciaux peuvent se retrouver cependant dans la catégorie de la famille et celle des immigrants indépendants.

Si le Québec se définit annuellement un objectif global et une répartition géographique quant à la provenance des personnes admissibles à la catégorie des réfugiés et autres personnes en situation particulière de détresse, il est évident que le nombre de personnes admises pour des raisons humanitaires dépasse largement l'objectif fixé à la catégorie. En plus de cette difficulté de correspondance entre la politique d'immigration humanitaire et la catégorie des personnes en situation de détresse, s'ajoutent les interrogations du Québec sur le sort des revendicateurs du statut de réfugié dont la décision dépend de l'administration fédérale.

CATÉGORIE DES IMMIGRANTS INDÉPENDANTS

Les personnes qui posent leur candidature à titre d'immigrants indépendants comptent subvenir elles-même à leurs besoins, devenir rapidement autonomes et s'établir avec succès au Québec grâce à leurs compétences, à leurs connaissances, à leurs ressources financières et à leurs capacités d'adaptation à un nouveau milieu.

Sont inclus dans cette catégorie les ressortissants étrangers âgés de 18 ans et plus qui font une demande de certificat de sélection à titre de requérants principaux ainsi que les personnes à charge (conjoint et enfants célibataires de moins de 21 ans) qui les accompagnent. En ce qui a trait au requérant principal, il peut être désigné soit comme:

- travailleur indépendant, s'il vient occuper au Québec un emploi permanent et à plein temps;

- entrepreneur;

. travailleur autonome;

. retraité, s'il est âgé d'au moins 55 ans et qu'il n'a pas l'intention de chercher ni d'accepter un emploi au Québec;

. parent aidé, s'il n'appartient pas à la catégorie de la famille mais que par rapport à un résidant du Québec, il est son neveu ou sa nièce célibataire âgé de moins de 21 ans, son enfant, son père, sa mère, son frère, sa soeur, son grand-père, sa grand-mère; ou sa tante, son oncle, son petit-fils, sa petite-fille, son neveu, sa nièce.

Il convient de fournir à tous ces candidats, avant leur départ, une information précise et pertinente sur la société québécoise et en particulier sur la situation qui règne sur le marché du travail afin d'assurer la réussite du projet de migrer. Il faut aussi faire en sorte que la sélection de ces ressortissants reflète d'une manière réaliste leurs chances de s'établir avec succès dans la société québécoise; l'appréciation de la demande du certificat de sélection peut se faire, au choix du ressortissant, à partir de ses qualifications personnelles ou de celles de son conjoint.

L'examen de la demande respecte le principe en vertu duquel les pratiques sélectives en matière d'immigration ne diffèrent pas d'un requérant à l'autre quelle que soit la race, l'appartenance ethnique ou nationale ou la religion. En conformité avec la reconnaissance des droits fondamentaux de la personne, le Québec rejette toute pratique discriminatoire qui pourrait avoir cours dans ce domaine.

La grille de sélection utilisée par le gouvernement du Québec se compose de huit facteurs. Il s'agit de l'instruction, de la préparation professionnelle spécifique à l'emploi que compte exercer l'immigrant, de l'adaptabilité, de l'emploi, de l'expérience professionnelle, de l'âge, des connaissances linguistiques et de la présence de parent ou d'ami au Québec. De plus, des points additionnels peuvent être accordés selon la connaissance du français et la profession du conjoint ou encore en fonction du nombre d'enfants

de moins de 13 ans. Le requérant principal doit obtenir au moins 50 points sur un total possible de 108 pour que sa candidature soit retenue.

Les facteurs emploi et expérience professionnelle ont une importance déterminante dans la grille de sélection: une note zéro à l'un ou l'autre de ces facteurs entraîne le refus d'une candidature. Cette condition relative à l'expérience professionnelle a pour effet d'éliminer les candidats qui sont à la recherche d'un premier emploi dans leur profession. Elle vise tout à la fois à protéger les jeunes travailleurs québécois qui se trouvent dans une situation analogue et à éviter à l'immigrant des difficultés dans la recherche d'un emploi qui risqueraient d'être insurmontables.

La note attribuée au facteur emploi est déterminée comme suit: le maximum, soit 15 points, est accordé au candidat qui détient une promesse d'emploi permanent et à plein temps pour lequel, vérification faite, aucun résidant (citoyen canadien ou résident permanent) n'est disponible; si aucun emploi ne lui est réservé, de 0 à 10 points sont accordés en fonction de la profession qu'il compte exercer au Québec. La cote de chaque profession est établie en tenant compte des possibilités d'emploi au Québec ainsi que des contraintes institutionnelles du marché du travail. La cote 0 indique qu'il n'y a pour ainsi dire aucune demande identifiable ou que, pour des raisons d'ordre institutionnel, il sera impossible à un immigrant de pouvoir exercer ces professions. Quant à la cote 1, elle est attribuée à des professions pour lesquelles la demande est faible mais au sein desquelles un immigrant qui possède d'excellentes qualités personnelles et une forte motivation aura des chances raisonnables de pouvoir s'insérer. Cet immigrant devra obtenir au moins 15 des 22 points alloués au facteur adaptabilité et au moins 60 points pour l'ensemble de son évaluation.

Depuis la conjoncture économique difficile de 1981 et la forte détérioration du marché du travail, il faut dire que les mécanismes de sélection basés sur les indicateurs du marché du travail ont limité et limitent encore actuellement la sélection des travailleurs.

Certains des immigrants sélectionnés comme indépendants ne sont cependant pas évalués au facteur emploi. C'est entres autres le cas des entrepreneurs et des travailleurs autonomes qui créent leur propre emploi. Le traitement de ces candidatures par le Québec se fait soit à partir d'un projet spécifique d'investissement, soit à partir d'un projet générique. Dans le cas d'un projet spécifique qui s'appuie sur des états financiers prévisionnels ainsi que sur une étude de marché basés sur les caractéristiques particulières de ladite entreprise, il faut évaluer la viabilité du projet en tenant compte de l'apport personnel du candidat en termes de compétence professionnelle et de ressources financières.

Dans le cas d'un projet générique, le choix de l'entreprise n'est pas encore déterminé au moment de l'évaluation. Il s'agit en effet d'un projet d'investissement relié à un secteur d'activité économique dans lequel le candidat manifeste l'intention d'opérer une affaire qu'il n'a pas encore identifiée de façon concrète. En conséquence, il faut évaluer le candidat lui-même, n'ayant pas d'éléments concrets et vérifiables à évaluer par rapport à l'entreprise. Il faut donc évaluer sa compétence, sa motivation et ses ressources financières par rapport aux exigences générales du secteur d'activité économique dans lequel il compte opérer.

Il appartient au conseiller chargé de l'étude du dossier de s'assurer que l'expérience du candidat est à la fois pertinente et transférable dans le contexte économique québécois. L'investisseur considéré comme entrepreneur doit posséder au moins un an d'expérience en gestion des affaires. L'investisseur considéré comme travailleur autonome doit, quant à lui, posséder au moins six mois d'expérience dans le secteur d'activité connexe à l'entreprise qu'il créera ou acquerra au Québec. Le ministère doit aussi s'assurer lors de l'évaluation du dossier que la personne candidate dispose de ressources financières suffisantes pour réaliser son projet et que sa situation financière générale correspond véritablement à celle d'un entrepreneur ou d'un travailleur autonome. Quant à sa motivation, il s'agit de vérifier les motifs qui l'amènent à quitter son pays ainsi que ceux qui président au choix du Québec comme lieu de destination afin de s'assurer du sérieux du projet de migrer et de ses chances de réussite.

Outre les investisseurs, la sous-catégorie des retraités n'est pas contrainte non plus aux indicateurs du marché du travail, ces personnes n'ayant pas l'intention d'exercer une profession. Le ministère s'assure cependant, tel que spécifié dans la réglementation, que le candidat puisse subvenir à ses besoins ainsi qu'à ceux des personnes à charge qui l'accompagnent sans qu'il lui soit nécessaire d'occuper un emploi au Québec.

Quand la demande d'un requérant a été refusée lors de la sélection, on réexamine néanmoins sa candidature si un parent, qui réside au Québec, souscrit un engagement par lequel ce dernier accepte de subvenir, le cas échéant, aux besoins financiers essentiels du candidat et des personnes à charge qui l'accompagnent pendant une période de cinq ans. Le requérant devient admissible, par cet engagement, à la sous-catégorie, dite des parents aidés. Il se verra accorder entre 15 et 30 points forfaitaires selon son degré de parenté par rapport au garant et selon que ce dernier est citoyen canadien ou résident permanent. Il devra toutefois, comme tous les autres immigrants indépendants, satisfaire aux conditions relatives au facteur expérience professionnelle et au facteur emploi ainsi qu'atteindre une note globale d'au moins 50 points (ou 60 s'il n'obtient qu'un point au facteur emploi). Advenant que cette candidature soit de nouveau refusée, le Canada en poursuivra l'examen. Si elle satisfaisait aux normes canadiennes de sélection, l'Entente Couture-Cullen prévoit que le Canada donnera, à cette demande, "une suite favorable après avoir exposé au Québec les raisons pour lesquelles il n'a pu tenir compte de son évaluation et après l'avoir informé des facteurs spécifiques qui ont entraîné sa décision".